

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Ert dnr Ju2023/00712

Generella synpunkter

Domstolsverket har granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, det vill säga utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt. Vidare har myndigheternas roll som statliga arbetsgivare beaktats.

Domstolsverket anser att betänkandet i stora delar är väl genomarbetat och att det innehåller flera förslag som ligger i linje med syftet att bidra till ett förstärkt oberoende för domstolarna.

I den del som avser förslag om inrättande av en domstolsstyrelse menar dock Domstolsverket att kommittén inte i tillräcklig utsträckning beaktat verkets omfattande och komplexa uppdrag gentemot domstolarna och i förhållande till andra myndigheter. Avsaknaden av analys gällande Domstolsverkets uppdrag blir särskilt tydlig när det gäller förslaget till sammansättningen av styrelsen. Detta kommer att utvecklas närmare nedan tillsammans med ett antal andra synpunkter gällande olika delar av betänkandet.

Möjligheterna till ändring av grundlag

Domstolsverket har inget att invända mot förslagen angående formerna för grundlagsändringar och instämmer i kommitténs slutsats att det är angeläget att förstärka skyddet för grundlagarna och att förslagen om kvalificerad majoritet och kворum ger ett sådant skydd.

Förslag gällande en domstolsstyrelse

Inledande synpunkter

Domstolsverket tillstyrker att domstolsadministrationen ska vara mer självständig men ändå förbli en myndighet under regeringen, att myndigheten ska ledas av en styrelse, att styrelsen ska utses av regeringen och att styrelsen ska utse myndighetens direktör.

Domstolsverket vill dock framhålla att verkets nuvarande uppdrag att ge administrativt stöd och service till myndigheterna inom Sveriges Domstolar

är betydligt mer komplext än vad som framgår av betänkandet. Uppdraget är helt grundläggande för att domstolarnas verksamhet ska fungera varje dag. Det innefattar bland annat att initiera och leda gemensam utveckling, ge service och kvalificerat stöd till domstolarna, samt att samordna och samverka med domstolar och andra myndigheter. Det innebär också att Domstolsverket tillhandahåller förutsättningar för domstolarnas arbete i form av lokaler, kontorsutrustning, verksamhetsstöd och IT-infrastruktur. Domstolsverket vill betona att verksamheten innefattar flera områden där det behövs en kompetens som går utöver den som domare eller annan domstolspersonal typiskt sett har.

Styrelsens sammansättning

Generella synpunkter på styrelsens sammansättning

Att myndighetens styrelse ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare är en god idé utifrån syftet att domstolarna ska ha ett betydande inflytande över myndighetens ledning. Det tycks också vara en bra idé utifrån den aspekten att domare har god kännedom om och erfarenhet av domstolsverksamhet. Vidare stämmer det väl överens med hur motsvarande myndigheter för domstolsadministration styrs i vissa andra länder, särskilt de nordiska. Allt detta innebär dock inte nödvändigtvis att det också är den mest effektiva sammansättningen utifrån det uppdrag som myndigheten har och kommer att ha och de krav på kompetent bedriven förvaltning som finns för förvaltningsmyndigheter.

Styrelseledamöternas kompetens

Särskilt gällande mer komplexa och strategiska frågor, exempelvis i samband med digitalisering och samarbete med andra myndigheter, är det Domstolsverkets uppfattning att det är nödvändigt att styrelsen har en bred kompetens för att myndigheten ska kunna uppfylla sitt uppdrag. Dessutom krävs att styrelsen både har vilja och förmåga att initiera, driva och förverkliga innovation och utveckling.

Domstolsverket vill särskilt poängtera att det är av stor vikt att det i en framtida styrelse finns erfarna och skickliga personer med ett driv och verksamhetsutvecklingsintresse som kan bli en garant för att viktiga utvecklingsprojekt genomförs. Att styrelserepresentanterna från domstolarna kommer från olika instanser och domstolsslag är enligt Domstolsverket inte tillräckligt för att tillföra styrelsen den breda kompetens som är nödvändig. I skriften "Vägledning för statliga myndighetsstyrelser" lyfts det fram att utgångspunkten för sammansättning av en myndighets styrelse är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete. Varje ledamot förutsätts bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften. Det kan till exempel vara fråga om att ta initiativ utifrån sitt särskilda kompetensområde, bidra med erfarenheter från andra styrelser, bidra med ekonomisk eller juridisk kunskap, bidra till en god omvärldsbevakning, bidra i ett strategiskt planeringsarbete samt att uppmärksamma avvikelser och varningssignaler.¹

Med en majoritet av ledamöter från domstolarna finns det anledning att befara att utvecklingsarbete som endast på sikt kan ge nytta inte prioriteras

¹ [Vagledning-for-statliga-myndighetsstyrelser.pdf \(regeringen.se\)](#), s. 21.

tillräckligt. Verksamhetsutveckling måste också kunna drivas igenom även om det inte finns stöd från alla domstolar om utvecklingen ändå sammantaget bedöms vara det bästa för Sveriges Domstolar som helhet. I detta sammanhang vill Domstolsverket påminna om att Sveriges Domstolar består av cirka 80 myndigheter av mycket varierande storlek.

De domstolsrepresentanter som skulle vara intresserade av och bli aktuella för att sitta i styrelsen kan i och för sig antas ha ett intresse och viss erfarenhet av utvecklingsfrågor men det är i förslaget inte säkerställt att sådan erfarenhet kommer få genomslag i praktiken. Styrelsen skulle, så som förslagen är utformade, till exempel kunna bestå av fem före detta domare utan aktuell erfarenhet av utvecklingsarbete.

En internationell utblick

Domstolsverket konstaterar att kommittén lagt rekommendationer i internationella dokument om domstolars och domares oberoende som grund för att majoriteten av styrelsen ska bestå av domare. Som nämns i betänkandet är dock merparten av dessa dokument endast avsedda att fungera som vägledning. Vidare anges att det förutsätts att Sverige ser till att de principer och regler som kommer till uttryck i vissa dokument, till exempel Europarådets rekommendation nr (2010) 12 om domares oberoende, skicklighet och roll, införlivas i den nationella rättsordningen.

Domstolsverket konstaterar i detta sammanhang att det framgår av den förklarande bakgrundspromemorian till denna rekommendation att vissa rättssystem, som inte har s.k. domstolsråd, istället har alternativ där domarnas oberoende i dömandet säkerställs samtidigt som exekutiva organ betros med vissa administrativa uppgifter. Det anges att ett sådant förhållningssätt är lika acceptabelt som ett domstolsråd och att ingen del av rekommendationen ska läsas som att något av alternativen har företräde.² Inte heller gällande något av de andra internationella dokumenten framgår något bindande krav på att styrelsen i en domstolsadministration ska ha en majoritet av domare.

Kommittén har även gjort en jämförelse med hur domstolsadministrationen ser ut i ett antal andra länder. För att en sådan jämförelse ska vara relevant för bedömningen av hur styrelsesammansättningen bör se ut krävs det enligt Domstolsverkets mening en djupare jämförelse av verksamheten som helhet i de olika länderna. Det finns även vissa skillnader i styrningsform och förvaltningskultur som måste beaktas vid en jämförelse. Exempelvis har Sverige ett unikt system av fristående och självständiga myndigheter till skillnad från de flesta europeiska länder vars förvaltning bygger på ministerstyre. En sådan praktisk och principell skillnad gör internationella jämförelser svåra. Det kan i sammanhanget också vara av intresse att jämföra hur till exempel IT-utveckling bedrivs på Domstolsverket jämfört med andra länder.

Det är därför Domstolsverkets uppfattning att endast rekommendationer i internationella dokument och jämförelser med andra länder sammantaget inte är tillräckliga skäl för att införa en sammansättning med en majoritet av domare som ledamöter i styrelsen för myndigheten utan att säkerställa erforderlig erfarenhet och kompetens.

² Se punkt 35 i den förklarande bakgrundspromemorian.

Det föreslagna nomineringsförfarandet

Det föreslagna nomineringsförfarandet kommer att involvera ett stort antal aktörer som ska lämna synpunkter på vilka som ska väljas. Oavsett hur de närmare praktiska formerna för detta ser ut kommer ett sådant förfarande att medföra en betydande risk för olika typer av personvalsrörelser. Förfarandet framstår som främmande för hur den nuvarande kulturen ser ut inom domstolsadministrationen och dessutom onödigt komplicerat.

Det kan även finnas risk för intressekonflikter för de domare och annan domstolspersonal som aktivt tjänstgör i domstolar samtidigt som de sitter som styrelseledamöter i myndigheten.

Sammanfattande synpunkter på förslagen om styrelsens sammansättning

Mot bakgrund av vad som anförts i detta avsnitt avstyrker Domstolsverket betänkandets förslag till sammansättning av styrelsen eftersom en sådan sammansättning kommer att få stora konsekvenser för möjligheterna för myndigheten att effektivt kunna ge det stöd och den service som Sveriges Domstolar är i behov av. Att domstolarna därmed inte skulle få en så stor inverkan på sammansättningen av styrelsen som betänkandet har föreslagit innebär enligt Domstolsverkets mening dock inte att domstolarnas oberoende i den dömande verksamheten på något sätt skulle förminska eller anses vara mindre skyddsvärt.

I en utredning från år 2000 som leddes av f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, SOU 2000:99, "Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämningar av domare och domstolschefens roll", resoneras det kring frågor som rör domarens oberoende och självständighet. Utredningen slår fast att domarens självständighet framför allt är judiciell i den mening att domaren ska garanteras oberoende och självständighet i sitt dömande. Vad gäller administrativa frågor så är domaren, liksom övriga anställda, underkastad lydnaplukt. Det är således inte en förutsättning för domarnas judiciella självständighet att det också finns en majoritet av domare i domstolsadministrationens ledning.

Direktörens roll och ansvar

Enligt Domstolsverkets mening framstår ansvarsfördelningen mellan direktör och styrelse som något oklar. Detta kommer att behöva analyseras och utredas ytterligare. Domstolsverket utgår exempelvis från att det på Domstolsverkets initiativ frivilligt tillsatta rådet med domstolschefer (det så kallade DC-rådet) utgår.

Utifrån Domstolsverkets ståndpunkt ovan att styrelsen är i behov av en bredare kompetens samt att ansvarsfördelningen framstår som något oklar kan det även ifrågasättas varför direktören, som får antas komma att ha nära löpande kontakt med styrelsen, inte ska ingå i denna. Domstolsverket delar inte kommitténs uppfattning att en ordning där direktören ingår i styrelsen samtidigt som denne ansvarar inför styrelsen skulle framstå som otydlig. När Domstolsverket tidigare leddes av en styrelse ingick generaldirektören i denna. Kommitténs argument för att direktören skulle ingå i styrelsen framstår som goda skäl för en sådan ordning och är i linje med den grundtanke för styrelsemyndigheters styrelsesammansättning som uttrycks i 10 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). I skriften "Vägledning för statliga myndighetsstyrelser" anges att myndighetschefen ska sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och således ha

en verkställande funktion. Vidare anges att i styrelsen har myndighetschefen en viktig uppgift som föredragande, förslagsställare och rapportör.³ Därtill kommer att i ett stort antal av dagens styrelsemyndigheter ingår generaldirektören i styrelsen. Argumenten för att låta direktören ingå i styrelsen väger enligt Domstolsverkets mening därmed tyngre än de argument som framförts mot en sådan ordning.

Finansieringen av Sveriges Domstolar

Kommittén föreslår att domstolarna och Domstolsstyrelsen även i fortsättningen ska finansieras med statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Vidare föreslås att det införs en skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från myndigheten. Om regeringen i en budgetproposition till riksdagen avviker från det förslag som myndigheten har lämnat ska det motiveras särskilt.

Domstolsverket anser att förslaget om att regeringen ska motivera ett avsteg från myndighetens budgetförslag behöver förtydligas.

I betänkandet anges på några ställen att myndighetens arbete i mångt och mycket ska vara detsamma som Domstolsverkets arbete idag. Domstolsverket vill betona att det är viktigt att lönebildningen inom Sveriges Domstolar, så som den ser ut idag, bibehålls.

Namnbyte

I betänkandet föreslås att Domstolsverket ska byta namn till Domstolsstyrelsen. Domstolsverket anser inte att Domstolsstyrelsen är ett passande namn för myndigheten och verket ställer sig mycket tveksamt till om ett namnbyte är nödvändigt.

Att det föreslagna namnet innehåller ordet ”styrelse” kan leda tankarna till att myndigheten ska utöva styrning över domstolarna vilket är en uppfattning som framkom redan i samband med Domstolsverkets inrättande.⁴ Eftersom syftet är att begränsa regeringens möjligheter att styra domstolsadministrationen och i förlängningen domstolarna vore det olyckligt om det nya namnet snarare kan tolkas som att en ökad styrning är avsedd. Vidare kan namnet Domstolsstyrelsen i praktiken komma att användas för och eventuellt sammanblandas med styrelsen för Domstolsstyrelsen. En tydligare åtskillnad bör göras mellan myndighetens namn och dess ledning.

Domstolsverket anser inte att det i betänkandet framkommer några tungt vägande skäl mot att behålla namnet Domstolsverket. En namnbyte kommer dessutom innebära betydande engångskostnader i form av arbete med bland annat att ändra mallar, tryckt material och skyltar med mera.

Domstolsverket avstyrker därför förslaget om ett namnbyte till Domstolsstyrelsen.

³ [Vagledning-for-statliga-myndighetsstyrelser.pdf \(regeringen.se\)](#), s. 19.

⁴ Se prop. 1974:149 s. 39.

Övriga synpunkter

Myndighetens oberoende och regeringsuppdrag

I betänkandet beskrivs att det organ som ansvarar för domstolsadministrationen bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har idag i syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Samtidigt anges också att den nuvarande organisationen av domstolsadministrationen i huvudsak fungerar väl men att det inte kan uteslutas att en framtida regering skulle kunna utnyttja sitt inflytande över domstolsadministrationen i syfte att försöka påverka domstolarna. I det sammanhanget vill Domstolsverket lyfta att regeringen styr verksamheten på olika sätt. Förutom att regeringen utser Domstolsverkets generaldirektör är det regeringen som, genom instruktionen för Domstolsverket och de årliga regleringsbrev, närmare anger vilka områden som verket ska prioritera. Därutöver ger regeringen Domstolsverket olika uppdrag att utreda frågor åt departementet genom regeringsuppdrag.

I betänkandet konstateras att när regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anslagen till Domstolsstyrelsen och domstolarna är det viktigt att detta sker med respekt för domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet. Hur det i praktiken ska säkerställas diskuteras dock inte.

I betänkandet nämns inte heller hur regeringsuppdrag ska hanteras i fortsättningen och om det kommer att vara fortsatt möjligt för regeringen att lämna myndigheten sådana. Enligt Domstolsverket kan den typen av uppdrag, förutom att de styr prioriteringarna på verket, påverka självständigheten. I det fortsatta beredningsarbetet behöver det därför bli tydligare hur framtida regeringsuppdrag ska hanteras. Domstolsverket efterlyser exempelvis en analys av om det kommer att finnas möjlighet för myndigheten att neka ett regeringsuppdrag.

Domstolsverket vill framhålla att om det inte blir tydligt om någon förändring avses gällande ordningen med regleringsbrev och regeringsuppdrag så finns en risk att inrättandet av en styrelse inte kommer att innebära någon skillnad mot nuvarande styrning av Domstolsverket vilket inte heller skulle medföra något ökat oberoende.

Direktörens ändrade roll gentemot regeringen skulle behöva förtydligas då direktören skulle utses av styrelsen och inte direkt av regeringen.

Samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar

De nära 80 domstolar, myndigheter och nämnder som omfattas av Domstolsverkets uppdrag brukar, tillsammans med verket, gemensamt benämnas Sveriges Domstolar. Begreppet är välanvänt och inarbetat och används till exempel i regeringens regleringsbrev.

Vilka som ingår i samlingsbeteckningen är i nuläget de myndigheter som är uppräknade i 1 § förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. På flera ställen i betänkandet konstateras att Domstolsstyrelsens uppdrag att ge stöd och service även fortsatt ska gälla för samma myndigheter som idag vilket skulle innebära att begreppet Sveriges Domstolar därmed hålls intakt.

Trots detta har betänkandet valt att i den föreslagna lagen om domstolar och domare endast ta med de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och överlåtit till regeringen att föreskriva vilka ytterligare myndigheter som ska omfattas av myndighetens uppdrag. I och med detta delas den idag sammanhållande definitionen av samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar upp i två eller flera olika författningar. Domstolsverket vill påpeka att det öppnar upp för att separera administrationen av dessa myndigheter från varandra vilket skulle påverka Domstolsverket samt hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden väsentligt.

Domstolsverket ser alltså ett stort värde i att de myndigheter som idag omfattas av Domstolsverkets uppdrag även fortsättningsvis gör det och att myndigheterna omfattas av samma författning.

I sammanhanget vill Domstolsverket framhålla att samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar underlättar det gemensamma arbetet inom och mellan domstolarna och det utgör en fördel att kunna kommunicera med allmänheten under en redan inarbetad beteckning. Utan en samlingsbeteckning kan det bli svårare att arbeta för att upprätthålla allmänhetens förtroende och göra domstolarnas uppdrag känt. Domstolsverket menar därför att det även finns skäl att i lag reglera själva samlingsbeteckningen.

Förslaget om grundlagsreglering av domstolsadministrationen

Mot bakgrund av Domstolsverkets inställning ovan angående styrelsens sammansättning och samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar bör förslaget till 11 kap. 15 § regeringsformen justeras i enlighet därmed.

Förslaget om en ny domstolslag

Inledande synpunkter

Domstolsverket tillstyrker förslaget att införa en ny lag om domstolar och domare men har följande synpunkter.

Omfattningen av myndighetens stöd och service

I lagförslaget föreskrivs om myndighetens uppgifter i 5 kap. 1 och 2 §§. Domstolsverket utför enligt sin nuvarande instruktion de uppgifter som framgår av 2 § även åt hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Eftersom dessa inte kommer att omfattas av förslaget till 2 § kommer de uppgifter som framgår av 2 § i instruktionen att behöva upprepas eller hänvisas till i en eventuell förordning om den nuvarande omfattningen av Domstolsverkets stöd och service ska lämnas oförändrad. Domstolsverket anser dock i första hand, som nämnts ovan, att samtliga myndigheter bör omfattas av samma författning.

Domstolsverket konstaterar även att förslaget till 2 § skiljer sig från Domstolsverkets nuvarande instruktion på så sätt att orden ”i administrativt hänseende” flyttats upp från punkt 1 till den inledande meningen och därmed omfattar samtliga fem punkter. Det framgår inte av betänkandet om detta är en redaktionell ändring eller om det är tänkt att innebära någon egentlig ändring av stödet och servicens karaktär. Domstolsverket skulle därför önska ett förtydligande gällande denna ändring.

Onödigt formkrav

I 4 kap. 9 § föreskrivs att ansökan om ledig anställning som ordinarie domare ska vara skriftlig. Allmänt gäller att ansökan om ledig anställning saknar formkrav. Domstolsverket menar mot bakgrund därav att det framstår som onödigt detaljerat att i lag ställa upp ett skriftlighetskrav.

Det fortsatta berednings- och utredningsarbetet

Inledning

Utöver de frågor som betänkandet har tagit upp finns ett antal frågor som Domstolsverket identifierat under arbetet med remissvaret och som bedöms vara viktiga att lyfta. Verket anser att frågorna lämpligen bör utredas i det fortsatta beredningsarbetet som ett led i att stärka domstolarnas oberoende.

Bisysslor m.m.

För att stärka domarnas oberoende och öka allmänhetens förtroende för domstolarna och domarna bör lämpligheten av domares bisysslor och medlemskap i olika organisationer utredas.

Nämndemän

Det är av stor vikt att systemet för att utse nämndemän är rättssäkert och inger förtroende för Sveriges Domstolar. Domstolsverket anser att förutsättningarna för tillsättning av nämndemän bör utredas.

Förordningar med instruktioner till domstolarna

Det finns ett antal förordningar med instruktioner som idag styr domstolarnas verksamhet. Instruktionerna är i många fall omoderna, onödigt detaljerade och i vissa fall delvis obsoleta. För att öka domstolarnas oberoende bör instruktionerna ses över, moderniseras och lämna större utrymme för varje domstol att själv styra över den dömande verksamheten.

Ägande av domstolsbyggnader

Som lyfts fram är Domstolsverkets uppdrag komplext, omfattande och mångfacetterat. Ett stort och viktigt område i verksamheten är tillhandahållande av de fastigheter och lokaler som domstolarna, Rättshjälpsmyndigheten och nämnderna disponerar. Domstolsverkets fastighetsavdelning har till uppgift att anskaffa, inreda och utrusta öppna, välkomnande och säkra lokaler. Vidare bedrivs ett stort arbete med arbetsmiljö, tillgänglighet, hållbarhet och kostnadseffektivitet. Arbetet ställer stora krav inte bara på lokalerna i sig utan även på alla de hyresvärdar som Domstolsverket har hyresförhållanden med.

För att säkerställa att Sveriges Domstolar inte hamnar i ett hyresförhållande som skulle kunna medföra olika risker menar verket att frågan om vem som ska äga fastigheterna där domstolarna bedriver sin verksamhet behöver utredas. Frågan har stor betydelse för domstolarnas oberoende och det är därför lämpligt att se över den i det här sammanhanget.

Könsneutral titulatur för alla domare

I det juridiska språket finns fortfarande begrepp och titlar som inte är könsneutrala. Några exempel är ombudsman, boutredningsman och

delgivningsman. För domstolarnas del är vissa domartitlar könsneutrala, så som hovrättsråd och justitieråd, medan andra inte är det, så som nämndeman, rådmän och lagmän.

Domstolsverket menar att det är lämpligt att lagstiftaren i det här sammanhanget ser över och överväger att ändra de domartitlar som inte är könsneutrala. Det är förvisso en större fråga än att bara redaktionellt ändra i föreslagen lagtext eftersom det innebär att helt nya domartitlar tillskapas. En sådan förändring ligger dock i tiden och i linje med regeringens allmänna strävan mot ett jämställt samhälle.⁵

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har också deltagit rättschefen Charlotte Driving och enhetschefen Sara Fredriksson. Yttrandet har även diskuterats i Domstolsverkets ledningsgrupp. Föredragande har varit juristerna Karin Wennberg Boberg och Victor Ericsson.

Thomas Rolén

⁵ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/>.